

O PODER JUDICIÁRIO E OS NOVOS TEMPOS

ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Sumário:

Encurtamento dos tempos. 2. As três crises. 3. As formas de governo e os princípios da autoridade, liberdade e justiça. 4. Poder e autoridade. 5. Crise do Estado e o Judiciário. 6. Os Poderes do Estado e a Justiça. 7. Proeminência do Poder Judiciário. 8. A Constituição em vigor. 9. Fixação de metas e transparência. 10. A reforma do Estado, 11. Acesso à Justiça. 12. Duração razoável do processo: o que tem sido feito e o que se deve fazer. 13. Conselho Nacional de Justiça: órgão administrativo de cúpula do Judiciário. 14. Conselho Nacional de Justiça e sua atuação. 15. Jurisdição: Poder nacional. 16. Judiciário e transparência. 17. Autogoverno do Judiciário. 18. Edificação de um Judiciário melhor.

1. Introdução. Encurtamento dos tempos

Vivemos hoje a sensação do encurtamento dos tempos. BOBBIO lembra ilustre historiador contemporâneo que, após assinalar, tratar-se de sensação que se difunde nas eras das grandes revoltas, reais ou apenas temidas, a exprime com a visão da pitonisa Sibila Tiburtina, que viveu no século IV:

E os anos se reduzirão a meses e os meses em semanas e as semanas em dias e os dias em horas". Diz que essa sensação de aceleração dos tempos é típica da geração tecnológica, para a qual a passagem de uma fase para outra do progresso técnico, antes demorava séculos, após décadas e, agora, poucos anos. E conclui "quando se quer chegar mais rapidamente à meta, os meios são dois: ou encurtar a estrada ou aumentar o passo (Norberto Bobbio, *A Era dos Direitos*, págs. 230-231, Nona Edição, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004).

Com o progresso tecnológico, as mudanças sociais tem ocorrido com muita rapidez. Mas o Estado, cuja finalidade essencial, é servir à população, continua, pelos seus órgãos, a mover-se lentamente, sem encurtar a estrada ou aumentar o passo. A consequência desse proceder é a perda da legitimidade dos seus poderes constituídos, sob o aspecto da sua aceitação pela população, fonte primária numa democracia, de onde derivam esses poderes.

2. As três crises

O estudo do Judiciário, no particular aspecto da sua estrutura e dinâmica atuais, não pode ser feito sem perder de vista a crise do Estado, a crise de legitimidade dos Poderes e a crise de autoridade. Essas crises são sistêmicas e, como doenças endêmicas, geram surtos, aqui e acolá, ora com maior, ora com menos intensidade. Não se pode olvidar, porém, que, se não estivermos atentos, podem passar de endemia a pandemia, com reflexos institucionais imprevisíveis.

3. As formas de governo e os princípios da autoridade, liberdade e justiça

No curso da história, há identificar-se três formas clássicas de governo: o de muitos, o de poucos e o de um só, ou seja a "democracia", "aristocracia" e a "monarquia". Essas formas, segundo Aristóteles, têm

muitas vezes, a sua essência corrompida, a democracia, em “demagogia”, a aristocracia, em oligarquia; e a monarquia, em tirania.

Pouco importa que o poder seja exercido por um, por alguns ou por muitos. Quem o detém tende a dele abusar. O poder vai até onde encontra os seus limites. Para que os seus titulares não possam dele abusar, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. São os célebres ensinamentos dos quais partiu Montesquieu para a elaboração da sua conhecida doutrina da separação dos poderes. Não há esquecer, porém, que as citadas formas de governo estão sempre presentes, nas idas e vindas da história, embora, algumas sejam com roupagens novas, dando razão a Maquiavel, por ele lembrado, no dizer que os governos são obras de homens, que têm e sempre tiveram as mesmas paixões.

Na verdade, as formas de governo refletem os princípios da autoridade, liberdade e justiça, infiltradas no tempo como as raízes da árvore da vida, a flutuarem, com maior ou menor intensidade, segunda a sua distribuição numa sociedade e nos seus órgãos dirigentes.

Em sua conformação contemporânea, o Poder Executivo encarna o princípio da autoridade, o Legislativo o princípio da liberdade e o Judiciário o princípio da justiça.

4. Poder e autoridade

Convém ressaltar, contudo, que o Poder Judiciário mais que um poder, exerce a autoridade, no sentido romano *potestas in populo, auctoritas in senatu* (o poder tem o povo, mas a autoridade é do Senado).

A distinção é importante, pois, segundo lembra Hannah Arendt a "autoridade, etimologicamente, significa o que 'aumenta' o poder"¹. Referindo-se à Constituinte de 1958, na França, Antoine Garapon, juiz francês, assinala que o termo "poder judiciário" foi adotado, no sentido preconizado por Montesquieu, para minimizar a Justiça, esclarecendo, com citação de P. Royer, que, "na qualidade de conhecedores da Antiguidade e de alunos dos padres de uma Igreja que, em outros tempos, opunha com fins políticos a auctoritas do papa à potestas dos reis para melhor os controlar, os constituintes, visando rebaixar o judiciário, naturalmente preferiram o termo 'poder' àquele de 'autoridade', acarretando, no entanto, com isso - inclusive para os seus sucessores-, ao mesmo tempo em que a história se perdia, um enfraquecimento e uma confusão de valores e de sentidos". E acrescenta:

Ainda plenos da cultura latina, eles sabiam muito bem que a auctoritas é bem mais prestigiada e menos submissa numa democracia que a potestas, que é apenas o exercício visível do poder².

Esses ensinamentos não afastam, contudo, a visão de que o Judiciário exerce mais que um "poder", a "autoridade". Pelo menos no Brasil. Isso porque, segundo esclarece o ilustre autor, lembrando do "Diálogo das carmelitas", "a regra protege o poder, a autoridade protege a regra".³ O que faz o nosso Judiciário é senão proteger a regra de Direito, para distribuir justiça. A sua força não é a da espada nem a do dinheiro, mas apenas a que provém do Direito e da Justiça. Na verdade, da Justiça, palavra fácil de intuir, mas difícil de definir, que exprime toda a energia que mobiliza as suas atividades⁴.

5. Crise do Estado e o Judiciário

¹ Apud "O juiz e a Democracia", p. 179, Antoine Garapon, Editora Renan, 2001.

² Opus cit, p. 179.

³ Opus cit, p. 180.

⁴ Ver "O que é a Justiça", Hans Kelsen, 3ª edição Martins Fontes.

O Estado está em crise; e a sua atuação, em dissonância com o que dele esperam os cidadãos. A todo instante acerbos críticas são dirigidas aos entes públicos, ao fundamento de que não funcionam a contento em benefício da coletividade e de que se têm esquecido da sua finalidade precípua, qual seja, a de realizar o bem comum.

Não há negar que a crise do Estado atinge o Judiciário. A desestruturação da previdência social e a excessiva alteração da política econômica, tributária e, também, de pessoal ocasionam um número incomensurável de causas a abarrotar os Juizes e Tribunais. De outra parte, a legislação é promulgada e alterada a todo momento, gerando insegurança jurídica e dificultando o trabalho do Judiciário.

Sem se reorganizar o Estado com a reforma política e a reforma dos Poderes Executivo e Legislativo, adequando textos constitucionais próprios do regime parlamentarista ao presidencialista, e sem se dar maior estabilidade à legislação, difícil será conceber-se um Judiciário que atenda, com eficiência, ao povo brasileiro.

6. Os Poderes do Estado e a Justiça

O homem tem cada vez mais fome e sede de justiça. Não apenas da Justiça que é praticada pelo Judiciário, mas também daquela da incumbência dos outros Poderes. Ao Legislativo, cabe elaborar leis justas, leis de interesse do povo e não das oligarquias, das corporações, dos eventuais detentores dos poderes políticos e econômicos. Ao Executivo, cumpre distribuir justiça, a justiça social, assegurando o acesso dos pobres à saúde, à educação, à moradia, à terra, destinando e aplicando, de fato, recursos públicos com esse objetivo.

Na medida em que o Legislativo e o Executivo falham no exercício das suas funções, em que seus integrantes descumprem as

promessas eleitorais, frustrando a esperança dos eleitores de dias melhores, perdem legitimidade. E essa perda de legitimidade se estende ao Judiciário, uma das três grandes colunas em que se apóia a existência do Estado Democrático de Direito, especialmente em razão da sua morosidade, decorrente, de maneira significativa, do excesso de leis a gerar insegurança jurídica e, portanto, causas, além das demandas produzidas, em grande quantidade, pela atuação inadequada dos próprios entes estatais.

7. Proeminência do Poder Judiciário

Fala-se que o século XIX teria sido do Poder Legislativo; o século XX, do Poder Executivo, e que o século XXI estaria destinado à proeminência do Poder Judiciário. É provável que essa afirmação tenha ou venha a ter pertinência. Não sei quanto esse deslocamento de poderes irá custar aos magistrados, nem quando estes estarão preparados para as suas novas funções. Mas essa é uma realidade que está sendo constatada em todo o mundo:

O espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente do Estado para a Justiça. Em um sistema provedor, o Estado é todo-poderoso, e pode tudo preencher, corrigir, tudo suprir. Por isso, diante de suas falhas, a esperança se volta para a justiça. É então nela, e portanto fora do Estado, que se busca a consagração da ação política. O sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público. A posição de um terceiro imparcial compensa o 'déficit democrático' de uma decisão política agora voltada para a gestão e fornece à sociedade a referência simbólica que a representação nacional lhe oferece cada vez menos. O Juiz é chamado a socorrer uma democracia na qual 'um legislativo e um executivo' enfraquecidos, obcecados por fracassos eleitorais contínuos, ocupados apenas com questões de curto prazo, reféns do receio e seduzidos pela mídia, esforçam-se em governar, no dia a dia, cidadãos indiferentes e exigentes, preocupados com suas vidas particulares, mas esperando do

político aquilo que ele não sabe dar: uma moral, um grande projeto⁵.

8. A Constituição em vigor

A Constituição atual em vigor há pouco mais de três lustros já recebeu mais de cinquenta emendas. Vem sendo desfigurada para atender às emergências de ordem econômica e tributária, ao tempo em que está engessada por número excessivo de cláusulas pétreas, muitas delas garantidoras da impunidade dos criminosos e não do direito dos cidadãos.

9. Fixação de metas e transparência

Nesse contexto, que se estabeleçam metas e, para mais rapidamente alcançá-las, se defina como encurtar a estrada ou aumentar o passo. Com esse objetivo, há de se dosificar na formatação do Estado os princípios da autoridade, da liberdade e da justiça, dando-lhes efetividade, sem perder de vista o sistema republicano e democrático. É preciso, com tal propósito, que os setores responsáveis atuem com transparência, pois, sem ampla liberdade de imprensa e expressão do pensamento não há democracia e, sem esta, não há justiça. Na verdade, "não há justiça sem imprensa. A publicidade é o princípio que preserva a justiça do corromper-se. Todo poder que se oculta, perverte-se"⁶. Rui Barbosa, Obras Completas, v.22, t. 1, 1895, pág. 183.

10. A reforma do Estado

A reforma do Estado começou pelo Judiciário. Não há esquecer, como assinalado, que estamos sob a égide de regime

⁵ Antoine Garapon, "O Juiz e a Democracia", pg. 48, com apoio em J.D. Bredin, "Un gouvernement des juges".

⁶ Rui Barbosa, Obras Completas, v. 22, t. 1, 1895, pág. 183.

presidencialista com uma Constituição parlamentarista, era que os partidos políticos não exprimem, com clareza, idéias e programas, a serem efetivamente executados, quando alcançarem o poder, mas meros aglomerados de políticos, tendo em conta seus interesses eleitorais particulares. Muda-se de partido como um caixeiro-viajante muda de cidades, no exercício da sua atividade.

É importante que a reforma do Estado tenha começado pelo Judiciário, que encarna o ideal de justiça, cujo conceito o homem não consegue elaborar, mas que, adverte Kelsen, trata-se de questão passional pela qual, mais que qualquer outra, "foram derramadas tantas lágrimas amargas, tanto sangue precioso"⁷.

A justiça, tal qual a sentimos, é praticada, consoante se salientou, pelos Três Poderes. No entanto, é o Judiciário que melhor traduz o seu sentido, pois a ele, ao solucionar os conflitos, cabe administrá-la pela aplicação do Direito, esclareça-se do Direito justo, pois direito sem justiça é continente sem conteúdo.

11. Acesso à Justiça

A Constituição em vigor assegura o acesso à Justiça (art. 5º, XXXV e LXXIV) e a razoável duração do processo, bem como os meios que garantam a celeridade da sua tramitação (art. 5º, LXXVIII e art. 93, II, "c" e "e", XII, XIII, XV, redação acrescentada pela EC nº 45/2004).

12. Duração razoável do processo: o que tem sido feito e o que se deve fazer

⁷ Hans Kelsen, "O que é a Justiça?", pág. 1, Martins Fontes, 3ª ed, 2001.

O que se tem feito nos últimos anos, visando à razoável duração do processo, com a finalidade de se eliminar os obstáculos impeditivos à sua efetividade?

A propósito merece especial relevo a legislação que estabeleceu a tutela dos direitos ou interesses coletivos em nosso ordenamento jurídico. Além dos textos constitucionais pertinentes (art. 5º, LXX e LXXIII), a grande transformação começou, no plano das leis ordinárias, com a edição da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29/6/1965) e assumiu dimensões revolucionárias com a promulgação da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24/7/1985), estendida até mesmo à tutela da ordem econômica e financeira (Leis nºs 8.884, de 11/6/1994 (art. 88) e 7.913, de 7/12/1989), e as pessoas portadoras de deficiências físicas (Lei nº 7.853, de 24/10/89, arts. 3º § 5º), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13/7/1990) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11/9/1990).

Cumprindo, ainda, destacar, os textos constitucionais e legais, que instituíram os juzes especiais federais e estaduais (Constituição, art. 98,1, e § 1º, o último acrescentado pela E.C. nº 22, de 13/3/1989, e renumerado pela E.C. nº 45, de 08/12/2004; Lei nº 9.099/95; Lei nº 10.259/2001).

Note-se, ainda, em termos de efetividade da justiça, que as sentenças condenatórias, com trânsito em julgado proferidas contra entidades públicas, pelos juzes especiais de pequenas causas não estão sujeitas ao regime do precatório, instituto este condenável porquanto apenas certifica que o Estado é mal cumpridor das suas obrigações, péssimo exemplo para a sociedade.

Além dessas medidas exitosas, tem-se procurado, com pouco êxito, tornar a justiça mais rápida mediante a alteração da legislação processual. Até agora pouco se tem conseguido. Há alguns projetos em

andamento no Congresso Nacional que podem trazer algum resultado. Na verdade, porém, a nossa legislação processual é alterada com tanta frequência que os Códigos estão a se converter numa verdadeira colcha de retalhos difícil de emendar.

No meu entender, é importante que se pense na elaboração de novos Códigos consentâneos com as exigências dos novos tempos, que sejam sistematizados com bases em princípios decorrentes das novas tecnologias, sem o que a população continuará a viver com ansiedade, sem saciar a sua fome e sede de justiça. Judiciário lento no decidir conflitos cíveis e a consagrar, pela omissão, o regime da impunidade em matéria criminal, perde, cada vez mais, a sua credibilidade e conspurca o sentimento de justiça da população a que serve, tornando-a sem esperanças e infeliz. Nada pior, em termos institucionais, pode acontecer.

O processo virtual que vem sendo desenvolvido especialmente pelos juizados especiais, com base em novos princípios e a prática de acordos adotada pela Justiça Trabalhista devem ensejar meditação para a feitura de um novo sistema processual.

13. Conselho Nacional de Justiça: órgão administrativo de cúpula do Judiciário

É com base nessas reflexões que deve ser enfocada a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão administrativo de cúpula do Judiciário, cujos atos, na via jurisdicional, estão sujeitos unicamente ao exame do Supremo Tribunal Federal (Constituição, art. 92,1-A e 102,1, "r"). Trata-se de ente instituído em prol do Judiciário, que tem entre as suas funções precípuas a de zelar pela sua autonomia e exercer a sua governança estratégica, tendo presentes os princípios consubstanciadas no art. 37 da Constituição, aplicáveis, aliás, a todos os entes públicos.

Criado pela Emenda Constitucional n° 45, de 8 de dezembro de 2004, o Conselho Nacional de Justiça foi instalado no dia 14 de junho de 2005. A sua criação foi muito criticada, mais pela composição. Depois de muito debate foi promulgado o texto constitucional pertinente, submetido ao exame do Supremo, quanto à violação do art. 60, § 4º, I, III, da Constituição, ou seja, ofensa ao princípio federativo e ao princípio da separação dos poderes. Isso porque o Conselho contém na sua composição elementos estranhos ao Judiciário e as suas atribuições abrangem a Justiça dos Estados. Todavia, as arguições de inconstitucionalidade foram julgadas improcedentes. Recentemente, firmou a Corte Maior a sua competência em tema regulamentar.

De notar-se que a referida Emenda Constitucional, ao inserir o Conselho entre os órgãos do Poder Judiciário, incluiu, entre os seus membros, representantes da Justiça Estadual. Ademais, as suas decisões, na via jurisdicional, estarão sempre sujeitas ao crivo do Pretório Excelso.

Isso significa que o autogoverno do Judiciário, como é tradicional no nosso sistema jurídico, continuará a ser feito pelo próprio Judiciário sem qualquer intromissão dos outros Poderes. Assegurada está, pois, a independência do Poder Judiciário, que, nos termos constitucionais, há de continuar a agir em harmonia com o Executivo e o Legislativo, com a preocupação de, no exercício de suas funções, bem servir à população brasileira.

14. Conselho Nacional de Justiça e sua atuação

Creio que o Conselho, nos termos em que foi instituído, tem condições de prestar bons serviços ao País. Nesse sentido, procura estimular a instalação de gestões mais modernas nos vários setores da Justiça, no plano administrativo e financeiro, e a troca de experiência entre os vários Tribunais. Vem, ainda, procedendo a estudos, com vistas à

adoção de padrões, inclusive quanto ao sistema informático, com a redução de custos e aumento de eficiência e atuado em casos disciplinares com vistas a sanar irregularidades, que não tenham sido superadas pelos mecanismos existentes. Enfim, o Conselho tem procurado servir de liame entre as várias ilhas que compõem o Poder Judiciário brasileiro, com o objetivo de, com o trabalho conjunto de todos, dar-lhe um choque de modernidade e eficiência, tornando a justiça cada vez mais acessível, eficaz, presente e democrática. O que não se pode admitir é que o Conselho, de forma direta ou indireta, venha interferir na independência da atuação do magistrado, consubstanciada no seu poder de decidir as causas de acordo com a sua ciência e consciência. Isso não tem ocorrido, nem acontecerá, porquanto, implicaria conspurcar o regime democrático e o texto constitucional que o criou. Seria um retrocesso que o povo brasileiro jamais iria admitir.

Estou certo de que o Conselho, na forma em que concebido, foi uma conquista do Poder Judiciário, que, em nosso País, é, na verdade, um Poder Nacional.

15. Jurisdição: Poder nacional

A jurisdição que exerce o juiz, seja aquele no início de carreira, seja aquele que ocupa cargos nos órgãos de cúpula da magistratura, na sua essência, é a mesma. Varia, apenas, a sua amplitude, a sua abrangência territorial e a sua especialização, ora maior, ora menor. Ademais, todos os magistrados aplicam leis federais, sejam as de natureza processual, sejam as de natureza material, além dos preceitos da Constituição Federal. Por ser um Poder Nacional, integrado na via jurisdicional, mostrou a realidade dos fatos que essa integração deveria ocorrer na via administrativa.

16. Judiciário e transparência

Assinale-se que a falta de harmonização e conjugação de esforços entre os órgãos do Poder Judiciário, freqüentemente omisso em tomar iniciativas visando a sua maior transparência e eficácia, tem causado uma imagem negativa do magistrado junto à população que não corresponde à verdade. Como os feitos são numerosos e os procedimentos excessivamente burocráticos, impedindo que os processos tenham fim em prazo razoável, a idéia que se passa é a de que os juizes não trabalham, quando, na verdade, na sua maioria, trabalham em excesso, sacrificando, muitas vezes, a família, a saúde, as horas de lazer. Esse estado de coisas tem gerado uma frustração recíproca: da população, que não recebe, em tempo razoável, a prestação jurisdicional, e do juiz, que, só alcança o cargo após anos de estudo, mediante árduo concurso público, trabalha com denodo e não vê o seu trabalho reconhecido.

17. Autogoverno do Judiciário

Ressalte-se que o autogoverno do Poder Judiciário assumiu dimensões maiores na vigente Constituição, cujo art. 99 assegurou explicitamente àquele Poder autonomia administrativa e financeira. A alteração é significativa. Afigura-se-nos que, em razão dela, a usada expressão "autogoverno da magistratura" adquiriu maior amplitude. Hoje, mais correto é falar-se em "autogoverno do Poder Judiciário", expressão, a nosso ver, mais adequada para abranger o conjunto de atividades judiciárias não-jurisdicionais exercitadas pelos órgãos daquele Poder, com exceção daquelas atinentes à jurisdição voluntária e de natureza anômala.

Em tal contexto diante do especial posicionamento que o legislador constituinte deu ao Judiciário, atribuindo-lhe, de maneira concreta, meios de autogovernar-se, pensamos que a contrapartida a tão

grande conquista é o dever de transparência no exercício da atividade judiciária, particularmente daquela integrada no que denominamos de "autogoverno do Poder Judiciário". Para alcançar esse desiderato, é indispensável que se aprimorem as técnicas de controle do exercício da atividade judiciária, dando-se destaque ao controle preventivo.

18. Edificação de um Judiciário melhor

Diante desse panorama, temos que o Conselho Nacional de Justiça veio para construir e não para destruir, para congregar e não desagregar, para unir e não desunir, enfim para convocar a colaborar, na medida das suas forças, todos aqueles que possam contribuir para a edificação de um Judiciário melhor. Essa tarefa há de ser exercitada, reduzindo-se os anos a meses, os meses em dias e os dias a horas, como previu a pitonisa. Ou com a observância ao alerta de Bobbio: encurtando a estrada ou aumentando o passo.